

Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsangehörigkeit

Citation for published version (APA):

de Groot, R. (1993). Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsangehörigkeit. In M. Coen, & A. Bleckmann (Eds.), *Europa '93 - auf dem Weg zur Europäischen Union: Festschrift für Prof. Dr. Dr. Albert Bleckmann zum 60. Geburtstag* (pp. 87-103). Verlag Neue Wirtschafts-Briefe GmbH and Co.

Document status and date:

Published: 01/01/1993

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Auf dem Weg zu einer europäischen Staatsangehörigkeit

von Professor Dr. Gerard-René de Groot, Maastricht

I.

Am 7. Juli 1992 hat der Europäische Gerichtshof eine für die Entwicklung des Staatsangehörigkeitsrechts der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bedeutende Entscheidung gefällt.¹ Die Entscheidung soll in diesem Aufsatz besprochen werden.

Mario Micheletti war in Argentinien als Sohn eines italienischen Vaters geboren. Aufgrund des italienischen Staatsangehörigkeitsrechts erwarb er die italienische Staatsangehörigkeit durch Abstammung (*ius sanguinis*). Kraft des argentinischen Staatsangehörigkeitsgesetzes erwarb er aber auch die argentinische Staatsangehörigkeit durch Geburt in Argentinien (*ius soli*). Micheletti studierte in Argentinien Zahnmedizin. Nach erfolgreichem Abschluß seines Studiums ging er nach Spanien. Aufgrund eines spanisch-argentinischen Abkommens über die Anerkennung von Diplomen wurde sein Zahnarzt-Diplom in Spanien anerkannt. Nun aber verweigerten die spanischen Behörden ihm die Niederlassungsgenehmigung, die er zur Ausübung einer Zahnarztpraxis in Spanien braucht. Micheletti zeigte daraufhin seinen italienischen Paß und betonte, daß er als Italiener ein von der Europäischen Gemeinschaft garantiertes Niederlassungsrecht zwecks Ausübung seines Berufes in Spanien hat. Mit anderen Worten: Micheletti berief sich auf Art. 52 EWGV.

Die spanischen Behörden waren hiervon nicht besonders beeindruckt. Sie beriefen sich auf Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches. Diese Vorschrift kann wie folgt zusammengefaßt werden: Falls jemand mehrere Staatsangehörigkeiten besitzt, ist die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem die betreffende Person ihren Wohnsitz hat, maßgebend; falls er in einem Drittstaat lebt, ist die Staatsangehörigkeit des Staates maßgebend, in dem er zuletzt seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort

¹ Rs. C – 369/90 – Mario Vincente Micheletti und andere/Delegacion del Gobierno en Cantabria – Urteil vom 7. 7. 1992 (noch nicht veröffentlicht).

hatte. Da Spanien Drittstaat in diesem Sinne ist und Micheletti seinen letzten gewöhnlichen Aufenthalt in Argentinien hatte, befanden die Behörden, daß sie es unter Berücksichtigung dieser Vorschrift mit einem Argentinier und nicht mit einem Italiener zu tun hätten. Micheletti konnte sich deshalb nach Ansicht der spanischen Behörden nicht auf die vom EWG-Vertrag garantierten Freiheiten berufen. Das Tribunal Superior de Justicia legte daraufhin dem Europäischen Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage gemäß Art. 177 EWGV zur Klärung des Verhältnisses zwischen Art. 52 EWGV und Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches vor. Kern der Frage war, wie die Personen zu bestimmen seien, die das Niederlassungsrecht auf dem Territorium der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft genießen.

II.

Es ist wichtig zu betonen, daß im Prinzip alle Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates haben, die vom EWG-Vertrag garantierten Freiheiten haben. Wenn wir diejenigen, die diese Freiheiten genießen, als Europäische Bürger bezeichnen, sind also alle Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates haben, solche Europäischen Bürger. Das Staatsangehörigkeitsrecht der einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt also im Prinzip, welche Personen sich auf den EWG-Vertrag berufen können und welche nicht. Von dieser Regel gibt es jedoch Ausnahmen: zwei Mitgliedstaaten haben bei ihrem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft eine Erklärung bezüglich des Kreises von Personen, die für die Ziele des EWG-Vertrags als ihre Bürger zu betrachten sind, abgegeben. So erklärte die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957, daß nicht nur Deutsche im Sinne des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes als Deutsche im Sinne des EWG-Vertrags anzusehen seien (was auch schon die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik mit umfaßte), sondern auch alle diejenigen, die Deutsche im Sinne des Art. 116 GG sind (wodurch auch die Volksdeutschen in Ost-europa, z. B. die Wolga-Deutschen mit umfaßt wurden).² Auch Großbritannien gab, als es der Europäischen Gemeinschaft beitrug, eine

² Siehe *Treaties establishing the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities 1978, 573. Dazu Albert Bleckmann, *German nationality within the meaning of the EEC Treaty*, *Common Market Law Review* 1978, 435-446; Albert Bleckmann/Ingo Erberich, in: *Bleckmann, Europarecht*, 5. Aufl. 1990, Rn. 2114.

Erklärung zum Begriff des britischen Bürgers im Sinne des EWG-Vertrags ab. Diese Erklärung wurde später beim Inkrafttreten des neuen britischen Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1981 wieder abgeändert.³ Bemerkenswert ist, daß aufgrund der letzten Erklärung beispielsweise die britischen Einwohner der Kanalinseln nicht unter den Begriff des britischen Bürgers im Sinne des EWG-Vertrags fallen, wohl aber die Einwohner Gibraltars (obwohl diese letzteren nicht die britische „nationality“ im Sinne des britischen Staatsangehörigkeitsgesetzes besitzen). Die übrigen Mitgliedstaaten haben gegen die von Deutschland und Großbritannien abgegebenen Erklärungen nicht protestiert. Sie sind deshalb m.E. aufgrund des Wiener Vertragsabkommens an diese Erklärungen gebunden.⁴ Soweit jedoch ein Staat eine solche Staatsangehörigkeitserklärung nicht abgegeben hat, ist das Staatsangehörigkeitsrecht dieses Staates maßgebend für die Frage, ob eine Person die Freiheiten des EWG-Vertrags genießt.

III.

Es stellt sich die Frage, ob der Umstand, daß ein Staat Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist, Einfluß auf seine Befugnis zur Regelung seines Staatsangehörigkeitsrechts hat. Mindestens drei unterschiedliche Standpunkte sind vertretbar⁵:

a) Die Befugnis zur Regelung der Staatsangehörigkeit wird nicht beeinflusst, aber für die Frage, welche Personen vom EWG-Vertrag geschützt werden, bleibt das Staatsangehörigkeitsrecht eines Mitgliedstaates in der zur Zeit des Beitritts dieses Staates zur Europäischen Gemeinschaft geltenden Fassung maßgebend. Mit anderen Worten: Für die Zwecke des EWG-Vertrages versteinert die Staatsangehörigkeitsregelung im Augenblick des Beitritts. Eine etwas abgeschwächte Fassung dieses Stand-

3 Siehe ABL (EG) 1972 L 73/196; BGBl. II, 1410; dazu u. a. Andrew C. Evans, Nationality law and the free movement of persons in the EEC, with special reference to the British Nationality Act 1981, Yearbook of European Law 1982, 174–189; Andrew C. Evans, European citizenship: a novel concept in EEC law, American Journal of Comparative Law 1984, 679–715; Peter Oliver, Non-community nationals and the Treaty of Rome, Yearbook of European Law 1985, 60; Richard Plender, An incipient form of European citizenship, in: Jacobs (ed.), European law and the individual, Amsterdam/New York/Oxford, 42–45. Vgl. weiter Command Paper 9062.

4 Vgl. Art. 20 Abs. 5.

5 Vgl. G. R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 1989, 23–27, mit weiteren Literaturhinweisen.

punkts ist, daß kleinere Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts noch möglich sind, tiefgreifende Änderungen jedoch nicht mehr. Daß weniger tiefgreifende Änderungen möglich sind, folgt dann daraus, daß man den Schutz des EWG-Vertrags bewußt an ein Institut wie die Staatsangehörigkeit gekoppelt hat, das sich im Laufe der Jahre immer wieder ändert. Kleinere Änderungen der Gründe für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit sind deshalb gewissermaßen schon im voraus einkalkuliert.

b) Der Schutz des EWG-Vertrags und das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten sind aneinander gekoppelt; die Mitgliedstaaten sind deshalb nicht mehr befugt, ihr Staatsangehörigkeitsrecht beliebig zu ändern. Auch dieser Standpunkt kann wieder dahingehend abgeschwächt werden, daß weniger tiefgreifende Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts möglich geblieben sind, grundlegende Änderungen jedoch nicht.

c) Der Schutz des EWG-Vertrags und das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten sind aneinander gekoppelt. Dennoch bleiben die Mitgliedstaaten befugt, ihr Staatsangehörigkeitsrecht beliebig zu ändern. Sie können auch autonom Erklärungen abgeben, in denen sie den Kreis ihrer Bürger für Zwecke des EWG-Vertrags erweitern oder einschränken.

Keiner dieser Standpunkte kann als herrschende Lehre bezeichnet werden. Das Abkommen von Maastricht wählte jedoch wohl den letzterwähnten Standpunkt. Dies geht aus einer zum Abkommen abgegebenen „Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates“ hervor. Art. 8 Abs. 1 des Maastrichter Abkommens sieht eine Unionsbürgerschaft vor und betont: „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt.“ Anlässlich dieses Satzes stellt sich natürlich die Frage, ob die Union dann auch die Regelung der Staatsangehörigkeit in den Mitgliedstaaten beeinflussen kann, wie es in anderen Unionen der Fall war. In diesem Zusammenhang sei an § 1 des Gesetzes über Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870⁶ erinnert: „Die Reichsangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat erworben und erlischt mit deren Verlust.“ Damit aber diese Reichsangehörigkeit nicht aufgrund unter-

⁶ RGBl. 1870, 355.

schiedlicher Gesetzgebung der Bundesstaaten auf unterschiedliche Art und Weise erworben und verloren wurde, regelte ein Reichsgesetz, also ein Gesetz auf der „Bundesebene“, Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Bundesstaaten.⁷

Offensichtlich haben die Regierungschefs eine solche Konsequenz der Regelung der Unionsbürgerschaft in Art. 8 des Maastrichter Abkommens gescheut. In einer Zusatzklärung werden eventuelle Spekulationen eindeutig abgewiesen. Das Staatsangehörigkeitsrecht soll eine „domaine réservé“ bleiben, die völlige nationale Autonomie auf diesem Gebiet wird unterstrichen:

„Die Konferenz erklärt, daß bei Bezugnahmen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird. Die Mitgliedstaaten können zur Unterrichtung in einer Erklärung gegenüber dem Vorsitz angeben, wer für die Zwecke der Gemeinschaft als ihr Staatsangehöriger anzusehen ist, und ihre Erklärung erforderlichenfalls ändern.“

Die eben zitierte Erklärung ist eine eindeutige Wahl für Standpunkt c), das Verhältnis der Erklärung zu Art. 8 des Abkommens ist jedoch nicht eindeutig. Wird Art. 8 durch die Zusatzklärung nicht völlig ausgehöhlt? Bemerkenswert ist nun, daß die Micheletti-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes wohl eher in Richtung von Standpunkt b) tendiert. Hierauf wird unten unter 10 näher eingegangen werden. Außerdem würde es mich nicht erstaunen, wenn namentlich Spanien die Entscheidung zum Anlaß nähme, nun zu versuchen, der Europäischen Gemeinschaft Befugnisse auf dem Gebiete des Staatsangehörigkeitsrechts zu verleihen. Dafür könnte der Hintergrund des Falles Micheletti sprechen.

⁷ In den Vereinigten Staaten passierte ähnliches. Ausgangspunkt war wiederum, daß die Unionszugehörigkeit von den Staatsangehörigkeiten der Mitgliedstaaten vermittelt wurde. Damit die Einbürgerungspolitik und die damit eng verbundene Immigrationspolitik der Mitgliedstaaten jedoch nicht zu unterschiedlich wurden, ist den Bundesbehörden schon sehr früh eine Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelung der Einbürgerung übertragen worden (art. I, sec. 8, clause 4 der Verfassung der Vereinigten Staaten). Das übrige Staatsangehörigkeitsrecht wurde später geregelt (Sec. 1 des 14. Amendments).

IV.

Spanien verweigerte die Niederlassung von Micheletti aufgrund Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches. Es ist auf den ersten Blick erstaunlich, daß Art. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches in einem nicht zivilrechtlichen Fall angewandt wurde, nämlich bezüglich der Frage, ob Micheletti das Recht der freien Niederlassung i. S. d. EWG-Vertrags genießt. Art. 9 Abs. 9 beginnt nämlich mit den Worten „A los efectos de este capítulo . . .“ an („Für die Anwendung dieses Kapitels . . .“). Das Kapitel, in dem dieser Artikel steht, behandelt die Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechts („Capítulo IV: Normas de derecho internacional privado“). Man würde deshalb erwarten, daß die betreffende Vorschrift auf dem Micheletti-Fall überhaupt nicht anwendbar ist, sondern lediglich dann, wenn im international-privatrechtlichen Rahmen die effektive Staatsangehörigkeit bestimmt werden muß. Haben die spanischen Behörden deshalb emsig einen Knüppel gesucht, um Micheletti einen Schlag zu versetzen? Und haben sie gemeint, daß eine (analoge) Anwendung des Art. 9 Abs. 9 ein geeigneter Knüppel ist? Mehrere Anmerkungen sind am Platz.

Es ist mir nicht bekannt, ob Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches – trotz der einleitenden eindeutigen Worte – von spanischen Richtern schon in früheren Fällen außerhalb des internationalen Privatrechts angewandt wurde. Unbestritten ist es aber der spanische Richter, der den Anwendungsbereich einer spanischen gesetzlichen Vorschrift bestimmen darf. Als ausländischer Jurist mag man darüber verblüfft sein, wenn eine eindeutig international-privatrechtliche Norm auch außerhalb privatrechtlichen Kollisionsrechts benutzt wird. Aber solche Bedenken von Ausländern sind für Spanien irrelevant. Spanische Juristen haben darüber zu entscheiden, ob eine solche analoge Anwendung zulässig ist, ausländische Juristen sind lediglich Zuschauer. Dies gilt sogar für den Europäischen Gerichtshof, der sich zur gewünschten Auslegung der spanischen Vorschrift nicht äußern durfte und dann am Ende lediglich urteilte, daß eine solche Auslegung nicht die vom EWG-Vertrag garantierten Freiheiten der Personen, die den Schutz dieses Vertrages genießen, verletzen dürfe. Micheletti dürfe sich deshalb als Italiener in Spanien niederlassen. Die Tatsache, daß Italien ihn als Staatsangehörigen betrachtete, reiche dazu aus. Spanien wurde untersagt, die

Rechte des Italieners Micheletti durch Anwendung des Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches einzuschränken.

War das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof nun lediglich ein kleiner Streit über eine etwas extravagant interpretierte Vorschrift des spanischen internationalen Privatrechts, oder steckt mehr dahinter? Meines Erachtens ist letzteres der Fall.

V.

Seit Ende des vorigen Jahrhunderts sind Italiener in großer Zahl nach Argentinien ausgewandert. Deshalb hat Italien mit Argentinien im Jahre 1973 einen Vertrag zur Regelung der doppelten Staatsangehörigkeit geschlossen. Der Vertrag – der übrigens teilweise Rückwirkung entfaltet – gibt den Italienern die Möglichkeit, daß sie die argentinische Staatsangehörigkeit erwerben, ohne dabei die italienische zu verlieren. Die ursprüngliche Staatsangehörigkeit bleibt allerdings nur „latent“ erhalten: Sie ruht, solange die Person nicht nach Italien zurückkehrt und sich dort niederläßt. Läßt sie sich in Italien nieder, dann lebt die alte Staatsangehörigkeit wieder auf und die argentinische wird latent. Solche „argentinischen Italiener“ können, solange sie nicht nach Italien zurückkehren, aus ihrer italienischen Staatsangehörigkeit keine Rechte herleiten. Es liegt nahe, daraus zu folgern, daß sie dann auch nicht in den Genuß der Freiheiten kommen, die der EWG-Vertrag den Italienern gewährt. Haben die Spanier deshalb vielleicht zurecht Micheletti das Recht auf freie Niederlassung verweigert? Nein, denn die italienische Regierung steht auf dem Standpunkt, daß die italienische Staatsangehörigkeit eines argentinischen Italieners nur dann ruht, wenn ein Italiener selbst durch Einbürgerung die argentinische Staatsbürgerschaft erworben hat. Wenn jemand in Argentinien als Kind italienischer Eltern geboren wird und dadurch argentinisch-italienischer Doppelstaatler ist, so wie es bei Micheletti der Fall war, soll nach Meinung der italienischen Behörden der italienisch-argentinische Vertrag nicht anwendbar sein. Nach italienischer Vorstellung sind dann beide Staatsangehörigkeiten gleichermaßen relevant. Solche Personen können sich dann als Italiener auf den EWG-Vertrag berufen.

In Spanien hat diese Auslegung des italienisch-argentinischen Vertrags sichtlich Erstaunen hervorgerufen. Es ist aber unstreitig, daß die Behörden eines Drittstaats nicht befugt sind, bilaterale Staatsangehörigkeitsverträge auszulegen; das ist den Vertragsstaaten vorbehalten. An deren Auslegung sind Drittstaaten (wie in unserem Falle Spanien) strikt gebunden. Das ergibt sich schon aus dem Haager Staatsangehörigkeitsübereinkommen von 1930 und ist auch völkerrechtliche Praxis. Spanien mußte sich deshalb prinzipiell mit der italienischen Auslegung des Vertrages abfinden und ist wahrscheinlich aus diesem Grunde auf die Idee gekommen, Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuchs hervorzuholen: Dann konnte Micheletti ruhig nach italienischer Auffassung noch Italiener sein, Spanien konnte ihn dessen ungeachtet als Argentinier mit einer ruhenden und deshalb nicht relevanten italienischen Staatsangehörigkeit ansehen.

VI.

Warum hat die italienische Interpretation des italienisch-argentinischen Vertrages die Spanier nun so beunruhigt? Mit allergrößter Wahrscheinlichkeit ist Grund hierfür, daß Spanien im Jahre 1969 einen weitgehend identischen Vertrag mit Argentinien geschlossen hat. Schlimmer noch: Der italienisch-argentinische Vertrag war nach dem Muster des spanisch-argentinischen Vertrags geschlossen worden. Auch Spanier können Argentinier werden, ohne die spanische Staatsangehörigkeit zu verlieren. Die spanische Staatsangehörigkeit wird dann aber latent und ruht bis zur Niederlassung in Spanien. Spanien wendet diesen Grundsatz der ruhenden Staatsangehörigkeit allerdings auch auf Personen an, die *de iure sanguinis* Spanier, aber *de iure soli* auch Argentinier sind.⁸

Wir wollen das mit einem Fall illustrieren. Gehen wir davon aus, daß Micheletti in Argentinien den Nachbarn Manuel Sanchez hatte, der dort als Kind spanischer Eltern geboren war. Auch er studierte Zahnmedizin und kam dann auf die Idee, nach Europa zu gehen, aber nach Rom, um in italienischen Zähnen zu bohren. Was wäre dann gesche-

⁸ So Miguel Virgos in einem noch nicht publizierten Beitrag zur Konferenz über Mehrstaatlichkeit, die am 15. und 16. Juni 1992 in Florenz abgehalten wurde.

hen? Zunächst wäre die Anerkennung seines argentinischen Diploms in Italien für Manuel Sanchez nicht so einfach gewesen, denn meines Wissens besteht zwischen Italien und Argentinien kein bilateraler Vertrag über die Anerkennung von Diplomen. Aber selbst wenn ihm das gelungen wäre, hätte sich Manuel Sanchez dann unter Berufung auf den EWG-Vertrag in Italien niederlassen können? Die Antwort wäre sicher negativ gewesen. Spanische Behörden hätten nämlich gesagt, daß Manuel Sanchez nur eine ruhende spanische Staatsangehörigkeit hat und darum aus der Staatsangehörigkeit keine Rechte, auch nicht die aus dem EWG-Vertrag herleiten kann. Aus spanischer Sicht wäre Manuel Sanchez lediglich Argentinier und – solange er sich nicht in Spanien niederläßt – kein Spanier.

Aus diesem Blickwinkel wird das Erstaunen der spanischen Behörden über die italienische Auslegung ihres Vertrages verständlicher. Wir könnten es kurz machen und einfach sagen: Die Spanier sollen sich nur nicht aufregen und sollen ihren eigenen Vertrag mit Argentinien doch so „liberal“ auslegen, wie es die Italiener mit ihrem Vertrag tun. Beide Staaten wären dann „quitt“ und brauchten sich keine Vorhaltungen zu machen. Es ist aber außerordentlich fraglich, ob die übrigen EG-Länder über einen solchen Schritt der Spanier glücklich wären. Italien hat nämlich nur mit Argentinien ein Doppelstaatsangehörigkeitsabkommen. Spanien dagegen hat zwischen 1958 und 1979 solche Verträge mit zwölf lateinamerikanischen Ländern geschlossen, nämlich außer mit Argentinien noch mit (chronologisch geordnet) Chile, Peru, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivien, Ecuador, Costa Rica, Honduras, der Dominikanischen Republik und Kolumbien. Hinter diesen Verträgen steht die „hispanidad“, die Betonung der gemeinsamen Kultur von Spanien und Spanischamerika. Diese Verträge haben alle in diversen Varianten das Institut der ruhenden spanischen Staatsangehörigkeit. Wenn Spanien die spanische Staatsangehörigkeit der argentinisch-spanischen Bürger zum Leben erweckt, dann wird natürlich auch die spanische Staatsangehörigkeit der anderen lateinamerikanisch-spanischen Bürger erwachen.

Als Spanien der Europäischen Gemeinschaft beitrat, waren die Verträge über die doppelte Staatsangehörigkeit mit den lateinamerikanischen Ländern natürlich bekannt. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen sind diese Verträge auch kritisiert worden. Ich schließe das aus einer im

Jahre 1981 erschienenen Veröffentlichung von Elisa Perez Vera.⁹ Perez Vera sagt zu den genannten Verträgen¹⁰: „es . . . un aspecto del Derecho español de nacionalidad que parece despertar serias reservas en ciertos juristas comunitarios que abogarian por su modificacion.“ Frei übersetzt: Die Verträge werfen Bedenken bei den Juristen der Europäischen Gemeinschaft auf, die darauf dringen, daß die Verträge geändert werden. Der Aufsatz von Elisa Perez Vera will diese Juristen beruhigen. Gerade weil die Verträge ein System latenter Staatsangehörigkeiten einführen, braucht man die ruhende spanische Staatsangehörigkeit nicht zu fürchten, so betont Perez Vera. Aus dieser Staatsangehörigkeit lassen sich in Spanien keine Rechte herleiten, Rechte aus dem EWG-Vertrag also auch nicht. Offenbar hat sich die spanische Regierung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft ähnlich beruhigend geäußert, denn Spanien hat keine Erklärung abgegeben, die latente Spanier von den Rechten aus dem EWG-Vertrag ausschließt. Das sah man vermutlich als selbstverständlich an. Soll Spanien seine Haltung nun ändern dürfen? Ich kann mir vorstellen, daß die übrigen EG-Staaten davon nicht begeistert sind angesichts der außerordentlich großen Zahl von Menschen, die hiervon betroffen wären. Hierzu sei noch angemerkt: Grundsätzlich sind die erwähnten Doppelstaatsangehörigkeitsabkommen nur auf Spanier anwendbar, die nach dem Inkrafttreten eines solchen Vertrages die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates erworben haben. Die Verträge enthalten aber Klauseln, die es ermöglichen, daß auch ein früher eingebürgerter Ex-Spanier die Wirkungen des Vertrages noch für sich geltend macht. So bestimmt z. B. Art. 5 des spanisch-argentinischen Vertrages: „Los españoles y los argentinos que con anterioridad a la vigencia de este Convenio hubiesen adquirido la nacionalidad argentina o española, respectivamente, podran acogerse a sus beneficios y conservar su nacionalidad de origen, declarando que tal es su voluntad ante las autoridades encargadas de los Registros previstos en el articulo 2.“ (Spanier und Argentinier, die vor dem Inkrafttreten dieses Vertrages die argentinische bzw. die spanische Staatsangehörigkeit erworben

⁹ El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesion de España a las Comunidades Europeas (Das spanische System der doppelten Staatsangehörigkeit vor dem Beitritt Spaniens zu den Europäischen Gemeinschaften), *Revista de instituciones europeas* 1981, S. 685–703.

¹⁰ Perez Vera, a. a. O. [Fn. 9], S. 685.

haben, können in den Genuß der Vorteile dieses Vertrages kommen und ihre alte Staatsangehörigkeit bewahren, indem sie eine entsprechende Erklärung gegenüber den mit der Führung der in Art. 2 genannten Register beauftragten Behörden abgeben.)

Natürlich wird auch hier die Suppe nicht so heiß gegessen, wie sie gekocht wird. Die italienische Regierung stellte sich jedenfalls auf den Standpunkt, daß die italienische Staatsbürgerschaft von in Argentinien eingebürgerten Personen tatsächlich ruht, woraus keine italienischen Rechte oder Rechte der Europäischen Gemeinschaft hergeleitet werden können. Beim Erwerb beider Staatsangehörigkeiten, der einen de iure sanguinis, der anderen de iure soli ist das offenbar anders, wie der Fall Micheletti zeigt. Diese nuancierte Auslegung sollte Spanien vielleicht übernehmen können. Was aber tun, wenn die de iure sanguinis erworbene europäische Staatsangehörigkeit bereits eine ruhende war? Fällt das in Argentinien geborene Kind eines in Argentinien eingebürgerten Vaters unter die Micheletti-Formel? Mit anderen Worten: Lebt die ruhende italienische Staatsbürgerschaft beim Kind wieder auf? Oder ist hier mutatis mutandis die uralte Regel „nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet“ anzuwenden: Niemand kann mehr Rechte übertragen als er selbst hat? Wenn eine ruhende Staatsangehörigkeit der Eltern in der folgenden Generation wieder auflebt, hat die Haltung der italienischen Behörden im Fall Micheletti in Verbindung mit dem „nihil obstat“ des Europäischen Gerichtshofs gigantische Folgen.

VII.

Um wieviele Menschen geht es eigentlich, wenn wir von italienisch-argentinischen oder von spanisch-lateinamerikanischen Doppelstaatlern sprechen? Dabei müssen verschiedene Kategorien unterschieden werden:

- a) Personen, die nach Inkrafttreten der genannten Verträge in Argentinien oder in einem anderen lateinamerikanischen Land eingebürgert worden sind, ohne ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit zu verlieren.
- b) Personen, die schon vor dem Inkrafttreten eines der genannten Verträge eingebürgert waren, aber durch Option die alte Staatsangehörigkeit zurückerhalten haben, ohne die durch Einbürgerung erworbene zu verlieren.

c) Personen, die *de iure soli* die argentinische oder eine andere latein-amerikanische Staatsangehörigkeit haben und außerdem, weil sie von Eltern mit einer „virulenten“ italienischen oder spanischen Staatsangehörigkeit abstammen, zugleich eine dieser Staatsangehörigkeiten erworben haben.

d) Personen, die *de iure soli* die argentinische oder eine andere latein-amerikanische Staatsangehörigkeit haben und außerdem, weil sie von Eltern mit einer „latenten“ italienischen oder spanischen Staatsangehörigkeit abstammen, zugleich eine dieser Staatsangehörigkeiten erworben haben.

Micheletti gehört vermutlich in die Gruppe c); dem Fall konnte ich jedenfalls nicht entnehmen, daß er in die Gruppe d) gehört. So wichtig es ist, dem nachzugehen – mir fehlen im Augenblick dazu die Tatsachen. Gruppe c) ist nach meinem Eindruck nicht so außerordentlich groß. Eine Schätzung wage ich aber nicht. Personen der Gruppe c) genießen, wenn sie die italienische Staatsbürgerschaft haben, die Freiheiten des EWG-Vertrages. Das wissen wir seit der Micheletti-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs. Ob das auch für die Gruppe d) gilt, ist, wie schon gesagt, unsicher.

Gruppe a) und b) sind nach Ansicht sowohl der spanischen als auch der italienischen Regierung „latente“ Bürger. Rechte aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft leben erst wieder auf, wenn sie sich in Spanien bzw. Italien niederlassen. Bei Gruppe a) geht es nach meiner Schätzung um hunderttausende von Italienern und Spaniern. Bei Gruppe b) geht es vielleicht um vergleichbare Zahlen, aber die Zahl kann auf Millionen anschwellen, da sich Alt-Italiener und Alt-Spanier noch in die Gruppe b) aufnehmen lassen können. Die in den Verträgen eröffnete Möglichkeit, die ursprüngliche italienische bzw. spanische Staatsangehörigkeit zurückzuerwerben, ist nämlich nicht an einen Termin gebunden.

Wie groß ist die verbleibende Gruppe d)? Ich wäre nicht erstaunt, wenn es in Gruppe d) um Millionen geht. Dazu eine kurze Passage aus Ch. Bergquist¹¹: „Between 1857 and 1930 Argentina experienced a net immigration of perhaps three and a half million people. Before the First World War more than half were Italians, about a fourth Spaniards. In

¹¹ Labor in Latin America, 1986.

1914 on much of pampa foreigners outnumbered Argentines two to one. In the same year three-fourths of the adult population of the city of Buenos Aires was foreign-born.“

VIII.

Aus dem Vorgehenden wird deutlich, daß das Micheletti-Urteil des Europäischen Gerichtshofs eine Zahl interessanter Fragen aufwirft. Wichtig ist aber, daß die grundsätzliche Freiheit der Mitgliedstaaten, darüber zu befinden, wer ihre Staatsangehörigkeit erwirbt, bestätigt worden ist. Das ist zur Zeit wichtig, weil mehrere Mitgliedstaaten ihr Staatsangehörigkeitsrecht in wesentlichen Punkten ändern. Die Niederlande haben die Einbürgerung als Niederländer ohne Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit ermöglicht.¹² Seit einigen Wochen liegt ein Gesetzesentwurf beim Raad van State, in dem vorgeschlagen wird, daß ein Niederländer eine fremde Staatsangehörigkeit unter bestimmten Bedingungen erwerben kann, ohne die niederländische zu verlieren.¹³ In Italien ist am 15. August 1992 ein neues Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft getreten¹⁴, in dem ebenfalls bestimmt wurde, daß die italienische Staatsangehörigkeit nicht verloren wird, wenn ein Italiener eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt.¹⁵ Durch diese Änderungen wird der Zahl der Personen, die die Staatsangehörigkeit mehrerer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft besitzen, zunehmen. Auch die Grenze zwischen Europäischem Bürger und Nicht-Europäischem

12 Dazu G. R. de Groot, in: Personen- en familierecht, Loseblattkommentar, Kluwer, Deventer, Kapitel: Nationaliteitswetgeving, Anmerkungen zu Art. 9 Rijkswet op het Nederlanderschap, mit weiteren Literaturhinweisen.

13 Pressebericht des Justizministeriums vom 4. September 1992; siehe NRC Handelsblad vom 4. September 1992, S. 3. Vgl. bereits dazu G. R. de Groot, Development and perspectives concerning plural nationality in the Netherlands, including a reflection on plural nationality and sexual equality, noch unveröffentlichtes Papier zur Konferenz über Mehrstaatlichkeit, die am 15. und 16. Juni 1992 in Florenz abgehalten wurde.

14 Gesetz Nr. 91/1992 vom 5. Februar 1992; dazu Jürgen Rieck, Italien: Neues Staatsangehörigkeitsrecht, StAZ 1992, 188, 189.

15 Man achte darauf, daß die italienische Staatsangehörigkeit dennoch verloren wird, wenn ein Italiener die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt, weil Italien und Deutschland beide das Abkommen von Straßburg zur Verminderung von Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit und betreffend Wehrpflicht bei mehrfacher Staatsangehörigkeit vom 6. Mai 1963 ratifiziert haben. Ein solcher Italiener verliert seine bisherige Staatsangehörigkeit dann zwar nicht aufgrund des italienischen Staatsangehörigkeitsgesetzes, aber kraft Art. 1 des Straßburger Abkommens.

Bürger wird weniger deutlich, da eine zunehmende Zahl von Personen neben der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzen wird. Diese Entwicklung bewirkt, daß jedenfalls die „persönliche“ Dimension der Europäischen Gemeinschaft keine Bastion ist.

IX.

Last but not least müssen wir eine bestimmte Äußerung des Gerichtshofes näher studieren. Der Gerichtshof betont¹⁶:

„La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire.“

Auf deutsch (Übersetzung des Verfassers):

„Die Feststellung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit gehört nach internationalem Recht zu der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die diese Regelungsbefugnis unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts ausüben müssen.“

Die Staaten sind also im Prinzip völlig frei, das Staatsangehörigkeitsrecht in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht zu regeln. Dies ist absolut nichts Neues.¹⁷ Was wird aber gemeint mit der Einschränkung „unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts“? Welche Einschränkungen beinhaltet das Gemeinschaftsrecht für das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten? Zwei Arten der Einschränkungen könnte ich mir vorstellen.

a) Ein Mitgliedstaat verletzt Gemeinschaftsrecht, wenn das Staatsangehörigkeitsrecht dieses Staates dergestalt geändert wird, daß die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft lebenden Bürger, die nicht zugleich die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, die Staatsangehörigkeit verlieren. Diese abstrakte Bemerkung soll durch ein Beispiel erläutert wer-

¹⁶ Die deutsche Fassung der Entscheidung war zur Zeit des Verfassens dieses Aufsatzes noch nicht erschienen.

¹⁷ Siehe bereits Art. 1 S. 1 und Art. 2 der Haager Konvention über gewisse Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen.

den. Falls die Niederlande den Verlustgrund des Art. 15 Buchstabe c) des niederländischen Staatsangehörigkeitsgesetzes dergestalt ändern wollten, daß die niederländische Staatsangehörigkeit von einer Person verloren wird, die neben ihrer niederländischen Staatsangehörigkeit noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt, wenn die betreffende Person während eines ununterbrochenen Zeitraums von zehn Jahren Wohnsitz im Ausland hat¹⁸, könnte dies eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts sein. Es wäre dann ja denkbar, daß eine in einem anderen EG-Staat wohnhafte Person, die neben der niederländischen Staatsangehörigkeit noch eine Staatsangehörigkeit eines Nicht-EG-Staates besitzt, die niederländische Staatsangehörigkeit und damit das vom EWG-Vertrag geschützte Recht zur freien Niederlassung in allen EG-Staaten verliert.

Vielleicht müssen wir sogar noch einen Schritt weiter gehen. Könnte nicht zum Beispiel sogar die jetzt geltende Fassung des Art. 15 Buchstabe c) des niederländischen Staatsangehörigkeitsgesetzes unter Umständen eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts ergeben? Die betreffende Vorschrift lautet wie folgt: „Ein Volljähriger verliert die niederländische Staatsangehörigkeit: . . . c. wenn der Betreffende nach seiner Volljährigkeit, während eines ununterbrochenen Zeitraums von 10 Jahren außerhalb der Niederlande, der Niederländischen Antillen und Aruba, Wohnsitz in dem Lande hat, in dem er geboren ist und dessen Staatsangehörigkeit er ebenfalls besitzt, sofern er nicht in einem Dienstverhältnis mit den Niederlanden, beziehungsweise den Niederländischen Antillen oder Aruba oder einer internationalen Organisation steht, in der das Königreich vertreten ist, oder als Ehegatte einer Person mit einem solchen Dienstverhältnis ist.“ Gesetzt den Fall, jemand, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzt, erwirbt durch Einbürgerung oder Optionserklärung die niederländische Staatsangehörigkeit ohne seine bisherige Staatsangehörigkeit zu verlieren. Er ist geboren in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er neben der niederländischen besitzt. Falls er sich nun wieder niederläßt in jenem Staat, verliert er die niederländische Staatsangehörigkeit, nachdem er in dem anderen Staat wieder während eines

¹⁸ Eine entsprechende Regelung galt bis 1985 im niederländischen Staatsangehörigkeitsrecht. Dazu, G. R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 1989, 137, 138.

Zeitraums von zehn Jahren gelebt hat. Beeinträchtigt eine solche Verlustregelung nicht das im Prinzip für sämtliche Bürger der Mitgliedstaaten bestehende Recht, sich in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft niederzulassen? Ein solcher Doppelstaatler wird ja wohl wegen der drohenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Folgen zögern, um sich wieder in seinem Geburtsstaat niederzulassen. Könnte man deshalb diese niederländische Verlustregelung als (teilweise) Verletzung des Gemeinschaftsrechts qualifizieren? Es ist wohl angemessen, gegebenenfalls dem Europäischen Gerichtshof eine Vorabentscheidungsfrage gemäß Art. 177 EWGV zur Klärung des Verhältnisses zwischen Art. 52 EWGV und Art. 15 Buchstabe c des niederländischen Staatsangehörigkeitsgesetz vorzulegen.

b) Ein Mitgliedstaat verletzt möglicherweise auch Gemeinschaftsrecht, und zwar die aufgrund des Art. 5 EWG-Vertrag bestehende Pflicht zur Gemeinschaftstreue¹⁹, falls einer sehr großen Gruppe von Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, die eigene Staatsangehörigkeit verliehen wird ohne vorherige Beratungen mit der Europäischen Gemeinschaft, bzw. mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. So ist vertretbar, daß es eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts sein würde, wenn beispielsweise die Niederlande der ganzen Bevölkerung der Republik Surinam oder einem großen Teil der Bevölkerung Surinams die niederländische Staatsangehörigkeit verleihen würden ohne vorherige Beratungen mit Brüssel.²⁰

Aus diesen Betrachtungen geht hervor, daß die Micheletti-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes offensichtlich davon ausgeht, daß das Gemeinschaftsrecht für die Staatsangehörigkeitsregelungen der Mitgliedstaaten Folgen haben kann. Da die Micheletti-Entscheidung erst nach Veröffentlichung des Maastrichter Abkommens (samt Zusatz-

19 Dazu bereits Albert Bleckmann, DVBl. 1976, 483; siehe weiter Eberhard Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, München, Loseblattkommentar, Anmerkung 15 zu Art. 5 EWG-Vertrag.

20 Daß dieses Beispiel keine graue Theorie ist, geht aus der Tatsache hervor, daß der niederländische Ministerpräsident Lubbers vor einiger Zeit in einer Rede eine solche Staatsangehörigkeitsverleihung an die Bevölkerung Surinams als politische Möglichkeit erwähnt hat.

klärungen) gefällt worden ist und man wohl davon ausgehen darf, daß der Gerichtshof den Text der zum Abkommen gehörenden Zusatzzerklärung zum Staatsangehörigkeitsrecht gekannt hat, dürfen wir diese Zusatzzerklärung wohl „cum grano salis“ nehmen.